

연구논문

## 사업성과 평가체계 개선에 관한 연구: 외국인체류 관리정책의 성과지표 개선을 중심으로

전 주 상\*

- I. 문제의 제기
- II. 평가의 접근방법에 관한 이론적 논의
- III. 외국인체류정책 사업추진현황
- IV. 외국인체류정책 평가체계 분석
- V. 맺음말

### 〈 요약 〉

본 연구는 최근 새로운 영역의 정책으로 급부상하고 있는 외국인 관련 정책 중 법무부를 중심으로 수행되고 있는 외국인 체류 관리정책의 성과지표를 행정서비스 지향 평가접근방법에 입각하여 검토하고 개선방안을 제시하였다. 그리고 전반적인 성과를 측정할 수 있는 단기적인 대안으로서 범주별 핵심지표와 영역별 대표지표를 시론적으로 설정하였다.

외국인정책기본계획에 입각하여 2009년도 시행과제로서 3개 중점과제-33개 세부과제로 운영되고 있는 외국인체류 관리정책의 사업들은 타 영역의 정책들과 비교하여 인프라 구축 측면의 사업들이 상대적으로 많았으며, 따라서 성과지표들도 활동 수행건수 또는 관련 활동 시행 여부 등으로 비교적 단순하게 설정되고 있는 것으로 나타났다. 이러한 현상은 기본적으로 관련 정책의 입안 및 집행이 비교적 최근에 이루어졌고, 총괄적인 평가체계가 구축되고 있지 않은 점에 기인한 것이나, 현행 지표들이 사업의 성과를 직접적으로 파악하기에는 적지 않은 한계를 가진다는 점에서, 향후 보다 실질적인 성과를 파악할 수 있는 지표 개발이 필요하다.

[ 주제어: 성과지표, 사업성과, 평가체계, 외국인체류 관리정책, 외국인정책 ]

## I. 문제의 제기

1990년대 이후 세계 각국은 성과지향적 정부 구현에 국가적인 지혜와 역량을 결집하고 있으며, 우리나라도 IMF 이후 조직과 인력의 감축, 경쟁과 효율을 제고

\* 배재대학교 공공행정학과 부교수(syhsjs@pcu.ac.kr)

하는 운영시스템의 개혁, 성과지향적 시스템의 구축 등을 지속적으로 추진해 오고 있다. 그러나 오랫동안 지속되어 온 정책분야의 경우 다년간의 경험이 축적되어 비교적 적실성 있는 평가시스템이 구축되고 있으나, 새로운 분야 정책의 경우 최근의 급격한 정책수요에 의하여 정책의 양이 급증하여 적절한 평가시스템이 구축되지 못하고 있는 실정이다.

이러한 정책 분야 중 대표적인 것이 외국인 관련 정책이라고 할 수 있다. 외국인 관련 정책의 급부상은 정책환경의 변화와 밀접한 관련성을 갖는다. 세계화의 심화로 이민 또는 이주의 상시화 현상이 증대되고 있으며, 이제 이민은 더 이상 ‘일회성’의 현상이 아닌 일상적이고 보편적인 현상으로 변하고 있다.<sup>1)</sup> 국내 체류 외국인의 급격한 증가에 대응하여 정부에서도 관련 정책의 필요성을 절감하고, 2007년에 ‘재한외국인처우기본법’을 제정한 바 있다. 이 법은 외국인정책 관련법의 상위법적 성격을 갖고 있으며, 국가차원에서 외국인정책의 중장기 기본 방향을 미리 설정할 수 있도록 하고 있다. 이 법에 따라 관계부처는 소관별로 연도별 시행계획을 수립·시행해야 하며, 중앙부처의 경우에는 추진실적에 대한 자체 평가를 실시하고 있다. 그러나 ‘재한외국인처우기본법’은 외국인정책에 관한 객관적인 종합평가를 명시하고 있지 않아 정책의 성과에 대한 체계적인 측정 및 환류에 한계를 보이고 있다. 외국인정책은 부처별로 다양한 프로그램들이 유기적으로 연계되어 있으므로 정책적 대응의 범위와 접근방법, 정책자원 투입의 우선순위, 구체적 프로그램 등의 결과와 평가가 정책의 효율성에 매우 중요한 영향을 미치는 것이라고 볼 수 있다는 점에서 적절한 평가체계의 구축은 매우 시급한 사안이라고 할 수 있다. 이러한 점들을 고려할 때, 외국인정책 관련 평가체계의 구축을 통한 관련 부서의 책임성 확보는 매우 시급한 과제로 대두되고 있으며, 이를 위해서는 기존의 자체평가체계 진단이 필수적이라고 할 수 있다.

이와 같은 연구의 필요성에 입각할 경우 외국인 정책의 평가체계 구축에 있어서는 기본적으로 평가주체, 평가대상사업, 평가시스템, 평가지표 등에 대한 논

1) 2005년 전 세계적으로 이민자는 약 191백만명으로 세계 인구 6,470백만명의 약 3%를 차지하는 비중일 만큼 급속하게 증가하고 있는 추세이며, 우리나라의 경우에도 2008년말 현재 체류 외국인은 1,158,866명으로 총인구 대비 2.2%를 차지하고 있다(외국인정책위원회, 2009: 17). 이 수치는 전년도 대비 8.7%가 증가한 수치이며, 1998년의 308,339명과 비교하면 10년 사이에 약 2.74배로 증가하여 급속한 증가세를 보이고 있다.

의가 광범위하게 이루어질 필요가 있다. 그러나 외국인 정책의 경우 전술한 바와 같이 비교적 새로운 정책 분야로서 아직 총괄적인 정책평가체계가 구축되어 있지 못한 상태이며, 아울러 사업의 내용 측면에서도 인프라 구축 측면의 과제들이 많아, 오래전부터 총괄적인 정책평가체제를 지속적으로 구축하여 온 타 분야 정책평가시스템과 동일한 선상에서 논의하기는 용이하지 않다. 이는 외국인 정책 분야에 대한 평가체계 구축에 있어서는 총괄적인 정책평가체계 구축보다는 보다 점진적인 정책평가체계 구축의 필요성이 보다 클 수 있다는 것을 시사한다.

이러한 인식에 입각하여 본 연구는 평가 관련 요소들에 대한 개괄적인 연구를 수행하기 보다는, 외국인정책 기본계획과 2009년도 시행계획에 입각한 과제들의 성과지표(평가지표)에 초점을 맞추어, 정책목표에 대한 부합성을 제고하는 성과관리적 차원의 접근을 시도하고자 한다. 이러한 시도는 후술하는 바와 같이 과제별로 담당부서에서 수립하는 성과지표들을 세밀하게 검토함으로써 성과지표의 개선대안을 도출하고, 아울러 정책목표에 부합되는 핵심지표 및 대표지표들을 도출하는 것을 주요 내용으로 한다. 핵심지표 및 대표지표들을 도출하는 이유는 아직 총괄적이고 정밀한 평가체계가 구축되지 않은 현 상황에서 이들 지표들을 통하여 전반적인 정책의 성과를 파악하기 위함이다. 궁극적으로 이러한 접근방법은 성과지표 개선 및 핵심지표 도출에 대한 합의가 이루어질 경우 향후 이러한 지표들로 성과관리를 하기 위해서는 어떠한 평가체제를 갖추어야 하는가에 대한 추가적인 논의를 가능하게 하여 전반적인 평가체제의 구축으로 확산시키는 점진적인 접근방법임을 의미한다.

본 연구는 분석대상으로서 외국인 정책 기본계획의 네 가지 영역 중 외국인 체류 관련 정책 영역(질서 있는 이민행정 구현)에 초점을 맞추어 연구를 수행하고자 한다. 그 이유는 외국인 정책 전 영역을 대상으로 포괄할 경우 분석대상 지표 자체가 방대하기 때문에 분석대상 제한의 필요성이 있으며, 아울러 나머지 3개 영역의 경우 외국인 유치부터 정착 및 보호까지 유기적인 관계가 이루어지고 있으나, 본 영역의 경우 외국인 체류 질서 확립이라는 차원에서 상대적으로 독립된 영역을 구축하고 있기 때문이다.

연구의 수행과정에서 본 연구는 다음과 같은 두 가지 연구방법을 활용하였다. 우선, 성과관리에 관한 접근방법과 외국인 정책관련 현행평가체제를 파악하기 위

하여 문헌조사(reference review)방법을 활용하였다. 그리고 외국인 정책관련 전문가 및 부처담당자들에 대한 면접조사를 실시하여, 외국인 정책평가에서 핵심적으로 고려해야 하는 항목과 방향성을 도출하였으며, 특히 면접조사는 본 연구의 결과 제시된 대체지표, 핵심지표, 대표지표 등의 성격에 대한 전문가적 또는 실무적 판단을 구하기 위한 방법으로 활용되었다.

## II. 평가의 접근방법에 관한 이론적 논의

### 1. 사업평가의 개념

사업평가의 개념은 학자에 따라 매우 다양하게 제시되고 있으나, 정책학자들은 일반적으로 정책집행과정과 집행결과에 대해 능률성 및 효과성을 측정하는 것으로 정의하고 있다. ‘사업의 목적달성을 향한 운영 상태와 효과의 측정’으로 정의한다거나(Smith, 1989), ‘정부개입의 집행과 결과의 가치 측정’으로 정의하는 것(Vendung, 1997) 등이 그 예이다. 이러한 사업평가에 대한 고전적인 정의는 협의의 개념으로 정의될 수 있을 것이다.<sup>2)</sup>

그러나 이러한 고전적인 시각을 엄격하게 적용할 경우 사업과정에 대한 전반적인 설명을 하지 못하는 오류를 범할 가능성이 높다. 따라서 사업과정 전반에 총괄적인 평가가 이루어지지 위해서는 사업평가론적 접근 뿐만 아니라 보다 광의의 개념으로 조직론적 접근이 필요한 경우도 나타날 수 있다. 특히 조직의 효과성 평가모형은 사업과정에 대한 총체적 평가로서의 정의에 많은 시사점을 제공해 줄 수 있다(Daft, 2001; 김길수 2003에서 재인용). 이 모형은 조직의 효과성을 평가하기 위하여, i) 목표달성 접근, ii) 자원활용 접근, iii) 내부과정 접근, iv) 이해관계자 접근 등 네 가지 접근방법을 제시하고 있다.<sup>3)</sup>

2) 우리나라의 경우에는 사업평가의 개념과 정책평가의 개념이 혼용되어 사용되는 경우가 많다. 양자의 개념과 구별에 대한 상세한 내용은 정정길(2004: 736-738) 참조.

3) 이 중에서 자원활용 및 내부과정 접근은 조직의 역량평가에, 이해관계자 접근은 고객만족도 평가에, 그리고 목표달성 접근은 협의의 사업평가에 적용될 수 있을 것이다. 따라서 이러한 조직론적 접근을 기초로 사업평가를 광의로 정의한다면 사업평가란, ‘개별 사업부서의 사업집행과정과 결과, 조직역량에 대한 평가와 더불어, 이해관계자 또는 고객의 사업부

## 2. 사업평가의 관점

사업평가의 목적은 일반적으로 i) 예산편성 및 자원배분, ii) 공무원에 대한 동기부여, iii) 서비스 개선, iv) 정부와 주민간의 정보교류 촉진, v) 정부활동에 대한 신뢰성 증진, vi) 정책과 사업의 기획 및 집행 개선 등으로 다양하게 제시된다(Wholy & Hatry, 1992). 따라서 이러한 다양한 사업의 목적 가운데 어떠한 사업목적에 중점을 두느냐에 따라 평가의 대상이 달라질 수 있다. 이러한 개념에 입각할 경우 사업평가는 관심영역을 어디에 두느냐에 따라 3가지 유형으로 대별할 수 있다.

첫째, 행정서비스 지향 평가접근방법을 상정할 수 있다. 이 접근법에서는 주요사업의 추진상황 및 집행성과를 점검·분석·평가하고 그 결과를 정부업무의 추진과정에 반영하는 것이 주요 활동이 된다. 과거 사업심사분석은 계획의 집행정도, 사업진척도 등 과정에 초점을 맞추고 있어 투입위주의 평가로 이루어졌으나, 신공공관리운동이 본격적으로 전개되어 성과중심 평가제도로 전환되면서 1991년 미국 연방수준의 정부성과법(GRPA) 제정 이래 성과측정을 법률로 규정하는 경향이 강화되고 있다. 성과지향적 평가제도의 핵심은 다년간의 정책부서의 임무와 전략적 목표를 설정하고 이를 달성하기 위해 연차별 성과계획을 수립하고 평가하는 것이다.<sup>4)</sup>

둘째, 고객지향 평가접근방법을 상정할 수 있다. 1980년대 중반 이후 ‘고객지향 서비스 제공’ 패러다임이 정부 부문에 도입되어 확산되어 왔다. 고객지향 접근방법의 대표적인 평가방법은 고객들을 대상으로 한 만족도조사를 실시하고 그 결과를 행정관리에 반영하는 것이다. 고객만족도 조사는 결국 서비스 품질조사를 의미하며, 이 접근방법은 공급자 중심의 서업평가인 행정서비스 지향 평가접근법과는 상이한 고객중심적인 평가제도로써 행정서비스의 대응성, 효과성, 형평성 제고 차원에서 유용한 평가제도라고 할 수 있다.

셋째, 기관역량 지향 평가접근방법을 상정할 수 있다. 최근 미국과 영국 등의 정부부처들은 세계적 수준의 민간기업들을 벤치마킹하고 그들과 경쟁할 수 있는

---

서에 대한 평가’로 정의될 수 있다.

- 4) 이러한 측면에서 볼 때 전술한 5년 단위의 계획으로 운영되는 외국인정책기본계획도 기본적으로 이 접근방법의 관점에 따른 것이라고 볼 수 있다.

품질경영을 강조하고 있다. 기관역량 지향 평가제도는 개별기관의 역량, 고객만족도 평가를 원활히 할 수 있다는 점에서 유용한 평가제도이며, 고객만족도 평가를 부수적으로 활용하고 핵심적 사업성과만을 평가한다는 점에서 고객지향 평가 접근법 및 행정서비스 지향 평가접근법과는 상이한 체계를 가진다.

### 3. 선행연구 검토

평가체계와 관련된 기존 연구들은 영역별로 다양하게 나타나고 있으나, 대부분 전반적인 평가시스템 구축에 초점을 맞추고 있다. 이윤식·김지희(2004), 제갈돈 외(2006), 신영진(2005), 박광덕(2002), 오철호(2008)의 연구 등이 그것이다.

이러한 연구들은 대부분 평가체계의 적정성을 제고하기 위한 다양한 요인들의 도출 및 적정화에 초점을 맞추기 위한 것이 대부분이며, 성과지표 자체의 개선에 초점을 맞추고 있는 것은 상대적으로 적은 편이다. 물론 상기한 연구들에서도 성과지표에 관한 언급이 이루어지기도 하나, 대상 정책의 내용에 따른 방향성 제시 측면이 강한 편이다(제갈돈 외, 2006; 신영진, 2005; 박광덕, 2002). 그리고 대부분의 기존 연구들은 사업을 수행하는 중앙부처 또는 지방자치단체를 대상으로 동일한 지표를 적용하여 평가하는 체계 구축에 초점을 맞추고 있다.

그러나 본 연구의 대상인 외국인 체류정책은 비교적 새로운 영역의 정책으로서 부서별로 상이한 사업을 수행하고 있고, 아직 총괄적인 평가체계가 구축되어 있지 않기 때문에 각 사업별로 별도의 평가지표 설정이 요구된다는 점에서, 기존 연구들이 제시하는 방법론 또는 연구결과들을 동일하게 적용하기 어려운 측면이 존재한다.

이러한 점들을 고려할 때, 기존 연구들은 성과지표 개선에 대한 전반적인 방향성을 제시해 주고 있다는 점에서 유용성을 갖는다고 할 수 있다. 다만, 새로운 영역의 다양한 사업에 대한 구체적인 성과지표 개선에 대한 연구가 상대적으로 적다는 점에서 실제 성과지표의 개선 논의는 지속적으로 이루어져야 할 것으로 판단된다.

#### 4. 본 연구의 접근방법 및 분석의 초점

전술한 바와 같이 각 접근방법은 평가의 관점이 상이하나, 최근에는 각 평가 접근방법이 수렴하는 경향이 나타나고 있다. 우리나라의 경우에도 정부부처의 경우 행정서비스 평가 시 업무량(output)과 결과물(outcome) 지표를 보편적으로 활용하면서 고객만족도 지표를 부가적으로 빈번하게 활용하고 있는 것이 그 예이다.

따라서 사업평가체계 개선을 논의하는데 있어서는 이러한 세 가지 접근방법을 모두 활용하는 것이 바람직하나, 본 연구에서는 기본적으로 행정서비스 지향 접근방법을 활용하고자 한다. 그 이유는 본 연구의 분석대상인 외국인체류 관리정책의 경우 전술한 바와 같이 최근 사업의 수요가 급증하고 있고, 따라서 인프라 구축 등의 신규 사업들이 많아 사업의 진행도 및 연차별 성과목표 달성 여부의 객관적인 측정이 보다 시급한 과제라고 할 수 있기 때문이다. 따라서 고객지향 평가접근방법 또는 기관역량 지향 평가방법을 전반적으로 적용하기에는 한계가 있으며, 향후 관련 정책의 사업들이 안정적으로 정착된 이후 보다 종합적인 평가접근방법을 개발할 필요가 있을 것으로 판단된다.

행정서비스 중심적 평가접근방법을 기본관점으로 설정할 경우 초점은 각 사업(프로그램)의 성과지표들이 사업의 성과를 명확하게 보여줄 수 있는가에 모아지며, 결국 기존 성과지표의 개선문제로 귀결된다. 성과지표의 개선방향을 설정하기 위해서는 기본적으로 개선을 위한 기준 설정이 필요하다. 이를 위해서는 기본적으로 사업의 내용적 측면과 평가라는 점을 고려한 절차적 측면의 양 요소에 대하여 다음과 같은 고려가 필요할 것으로 판단된다.

첫째, 내용적 측면에서 볼 때, 과제의 성과지표는 관련 과제의 핵심적인 내용을 담고 있어야 한다. 보다 구체적으로 표현하면 각 사업별 성과지표는 사업 내용의 대표성을 가져야 한다는 것이다. 대표성 여부는 기본적으로 영역의 정책목표와 사업의 성과목표를 기준으로 판단할 수 있다. 둘째, 절차적인 측면에서 볼 때, 과제의 성과지표는 각 사업의 구체적인 결과를 객관적으로 나타낼 수 있어야 한다. 이는 각 사업별 성과지표는 객관적인 측정가능성이 있어야 한다는 것이다. 셋째, 이와 더불어 각 과제들이 일정 기간 이상 지속될 것이라는 점을 고려하면, 성과지표는 향후 개선가능성이 존재해야 한다.

따라서 이하에서는 주로 이러한 세 가지 측면에 초점을 맞추어 과제별 성과 지표의 개선방향을 고찰하고자 한다.

### III. 외국인체류정책 사업추진현황

#### 1. 외국인정책기본계획의 사업추진 개요

「제1차 외국인정책기본계획(2008-2012)」에서는 그동안 소관 부처별로 개별적으로 추진해 온 정책들을 중장기적 관점에서 종합적·체계적으로 추진하고자 하고 있다. 기본방향에 따른 외국인정책의 정책목표는 i) 적극적 이민 허용을 통한 국가경쟁력 강화, ii) 질 높은 사회통합, iii) 질서 있는 이민행정, iv) 외국인 인권옹호의 4대 분야로 분류하여 사업별 추진체계를 제시하고 있다. 그리고 2009년 시행계획에서는 이러한 4대 정책목표에 따라 총 13개 중점과제를 중심으로 190개의 세부 과제가 구성되어 있다.<sup>5)</sup>

이러한 기본 계획의 구조에 근거하여 본 연구는 전술한 바와 같이 ‘질서 있는 이민행정 구현’이라는 세 번째 정책목표를 가지고 있는 외국인체류 관리정책 영역 3개 중점 과제의 성과관리를 위한 준거기준을 마련하는 것을 기본 연구범위로 삼고 있다.

‘질서 있는 이민행정 구현’이라는 세 번째 정책목표 하의 세부과제 추진현황을 개괄하면 다음과 같다.

---

5) 각 정책목표의 과제수는 i) 적극적 이민 허용을 통한 국가경쟁력 강화 53과제, ii) 질 높은 사회통합 82과제, iii) 질서 있는 이민행정 33과제, iv) 외국인 인권옹호 22과제이다. 각 과제의 자세한 내용은 외국인정책위원회(2009) 참조

〈표 1〉 외국인체류 관리정책 과제 현황 개괄

| 정책목표                        | 중점과제                      | 세부과제                         | 담당부처 및 과제수                   |
|-----------------------------|---------------------------|------------------------------|------------------------------|
| 질서 있는 이민행정 구현<br>(총 33개 과제) | 외국인 체류질서 확립               | 비자업무 시스템 연계 확대 과제 등 총 14개 과제 | 법무부: 12 / 노동부: 1<br>행정안전부: 1 |
|                             | 국가안보 차원의 국경관리 및 외국인 정보 관리 | 자동출입국심사제도 도입 등 총 12개 과제      | 법무부: 12                      |
|                             | 건전한 국민확보를 위한 국정업무 수행      | 국적관련 시스템 정비 과제 등 총 7개 과제     | 법무부: 7                       |

자료: 외국인정책위원회(2009)의 내용을 정리하여 재구성

## 2. 외국인체류 정책 관련 세부과제 현황

위와 같은 체계로 구성되어 있는 외국인정책 관련 사업들 중 외국인체류 관리정책은 전술한 바와 같이 총 33의 세부과제로 구성되어 있으며, 구체적인 내용은 다음과 같다.<sup>6)</sup>

### 1) 외국인 체류질서 확립

최근 체류 외국인이 지속적으로 증가함에 따라 불법체류자도 지속적으로 증가하고 있으며, 2008년 현재 불법 체류율이 19.3%에 이르고 있다. 이러한 불법체류자의 증가는 향후 내국인 근로자의 일자리 잠식과 더불어 인권침해 사례 및 외국인 범죄의 증가 등 사회적 불안 요소로 작용할 가능성이 매우 높다. 그러나 현재 불법 체류자 단속에 관한 인적·물적 인프라가 충분히 갖추어져 있지 않아 상시적인 단속이 이루어지지 못하고 있고, 관계부처 간 협력도 미흡한 상태이다. 이러한 상태에서 최근에는 일부 외국인 집단거주지를 중심으로 불법체류자가 급격히 증가하고 있으며, 연예인, 유학생 등 일부 외국인들의 탈법행위도 급격히 증가하고 있다. 따라서 외국인 관리를 위한 기본적인 인프라 구축과 더불어 외국인 집단거주지 및 연예인, 유학생 등에 대한 특별관리 대책이 필요한 실정이다.

이러한 점들을 고려하여 본 영역에서는 아래와 같이 ‘불법 체류 감소를 위한 기반 구축’, ‘외국인 집단 거주지 관리 강화’, ‘합법체류 외국인의 체계적 관리’ 등 세 가지 범주로 과제가 구성되어 있다. 각 범주별 세부과제의 성과목표와 성

6) 이하의 내용은 외국인정책위원회(2009: 342-409)의 내용을 요약하여 재구성한 것임

과지표를 제시하면 다음과 같다.

〈표 2〉 ‘외국인체류질서 확립’ 영역 과제 현황

| 범주                 | 과제명                                             | 성과목표                    | 성과지표                                                  | 담당 기관 |
|--------------------|-------------------------------------------------|-------------------------|-------------------------------------------------------|-------|
| 불법 체류 감소를 위한 기반 구축 | 비자발급업무 시스템 연계 확대                                | 17개 재외공관의 전자적 사증발급체계 구현 | 연계율 (완료 공관/ 목표 공관) (목표치-100%)                         | 법무부   |
|                    | 사증면제 협정 일시정지 추진                                 | 사증면제협정 일시정지 추진          | 한·방글라데시 사증면제협정 일시정지의 효과 분석                            | 법무부   |
|                    | 브로커 등에 대한 기획조사 강화                               | 출입국사범 기획조사              | 기획조사 실적 (목표치-410건)                                    | 법무부   |
|                    | 조사·단속 인프라의 연차적 보강                               | 조사·단속인프라 구축             | 보강·교체 필요 장비 실태 파악 보고                                  | 법무부   |
|                    | 정부 합동단속 정례화                                     | 불법체류자 감소                | 합동단속 실적 (전년도실적대비5%상향설정) (목표치-16,700명)                 | 법무부   |
|                    | 불법체류대책 5개년 계획 수립                                | 불법체류자 감소                | 체류외국인대비 불법체류율(불법체류자 + 총체류자×100) (목표치-16.8%)           | 법무부   |
|                    | 정부부처 간 불법체류정보 공유                                | 불법체류정보 공유로 인한 업무효율성 향상  | -                                                     | 법무부   |
|                    | 외국인근로자 고용주에 대한 지도·점검 등 강화                       | 불법고용 방지                 | 외국인고용사업장 계도실적 (목표치-20,800사업장)                         | 법무부   |
|                    | 고용주에 대한 지도·점검 등 강화                              | 사업장 지도점검                | 사업장 지도점검 (점검사업장/외국인 고용사업장)                            | 노동부   |
|                    | 불법고용주에 대한 처벌 강화                                 | 불법고용방지                  | 불법고용주 처벌 실적 외국인을 불법 고용하여 통고처분 등 처벌한 실적) (목표치- 4,300건) | 법무부   |
| 외국인 집단거주지 관리 강화    | 외국인 집단거주지 개발 등 사회 안정화 지원 (외국인주민 집단거주지역 생활안정 지원) | 외국인주민 집단거주 지역 생활환경 개선   | 국고보조금 대상사업(25개) 추진완료(목표치- 25개 사업)                     | 행정안전부 |
|                    | 외국인집단거주지관할행정기관 정례회의 활성화                         | 집단거주지 관할 행정기관 정례회의 활성화  | 집단거주지 관할 행정기관 회의 개최 실적 (회의개최 총 건수)                    | 법무부   |
| 합법체류 외국인의 체계적 관리   | 예술·홍행자격 소지자 관리 강화                               | 예술·홍행 자격자 불법 체류율 감소     | 예술·홍행자격자 불법 체류율 (목표치- 27.0%)                          | 법무부   |
|                    | 유학생·어학연수생 체계적 체류 관리                             | 유학생 관리 우수대학 인증 기준 마련    | 유학생 관리 우수대학 인증기준 마련 고시                                | 법무부   |

## 2) 국가안보 차원의 국경 및 외국인 정보 관리

9·11 테러 이후 국가 간 인적 이동이 국가안보에 미치는 영향에 대한 인식이 높아짐에 따라 국경관리를 위한 노력이 강화되는 추세이다. 이러한 추세에 따라 문제 유발 가능성이 있는 외국인의 입국 방지와 외국인 범죄에 대한 효과적인 대응체계 구축의 필요성이 강조되고 있으나, 관련 정보 부족 및 관리 시스템의 비효율성 등으로 인하여 효과적인 대응에 한계를 드러내고 있다. 따라서 관련 인프라의 구축과 국제적인 공조 체계 구축이 시급히 요구되고 있는 실정이다.

이러한 점들을 고려하여 본 영역에서는 아래와 같이 ‘신속하고 빈틈없는 국경 및 위험 외국인 관리’, ‘국경관리 분야의 국제협력 강화’ 등 두 가지 범주로 과제가 구성되어 있다. 각 범주별 세부과제의 성과목표와 성과지표를 제시하면 다음과 같다.

〈표 3〉 ‘국가안보 차원의 국경 및 외국인 정보 관리’ 영역 과제 개요

| 범주                       | 과제명                                  | 성과목표                      | 성과지표                                             | 담당 기관 |
|--------------------------|--------------------------------------|---------------------------|--------------------------------------------------|-------|
| 신속하고 빈틈없는 국경 및 위험 외국인 관리 | 자동출입국심사제도 도입(자동출입국심사시스템 설치 확대 및 활성화) | 자동출입국심사대 이용률 제고           | 자동출입국심사대 이용률 (자동출입국심사이용건수/전체 국민출입국건수) (목표치-6.5%) | 법무부   |
|                          | 전자여행허가제도 도입 검토 (입국 사전승객 정보처리시스템 확대)  | 입국사전승객정보처리시스템 분석          | 입국 사전승객정보처리시스템 도입을 위한 출입국심사 환경 분석 실시             | 법무부   |
|                          | 외국인 지문정보 등 수집 및 활용 추진 (지문채취제 도입)     | 불법입국 방지 및 외국인 체류질서 확립     | 출입국관리법 개정안 국회 제출                                 | 법무부   |
|                          | 통합정보 분석체계 구축 등 검토 (외국인 신원정보 표준화 1차)  | 외국인 신원정보 표준화              | 외국인 신원정보시스템 구축                                   | 법무부   |
|                          | 전자외국인등록증 발급 검토                       | 전자외국인등록증 보급을 통한 업무효율성 증진  | 전자외국인등록증 보급을 통한 업무효율성 증진방안 마련                    | 법무부   |
|                          | 외국인 신분증 진위확인 서비스 도입 검토               | 진위확인 서비스 활용도 증가           | 외국인신분증 진위확인시스템 구축                                | 법무부   |
| 국경관리 분야의 국제협력 강화         | 인터폴 도난·분실여권정보 연계 활용                  | 도난·분실여권정보 활용을 통한 국가안전망 확보 | 도난·분실여권정보 연계 활용 효용성 분석 보고                        | 법무부   |
|                          | RMAS 가입 추진                           | 정보공유를 통한 국경 관리 강화         | RMAS 가입에 따른 구축 효용성 검토                            | 법무부   |
|                          | 이민당국 간 고위급 회의 확대                     | 실질적인 국제협력 강화              | 신규 MOU 체결 수                                      | 법무부   |

|  |                                |                |                                            |     |
|--|--------------------------------|----------------|--------------------------------------------|-----|
|  |                                |                | (목표치-1)                                    |     |
|  | 이민분야 국제회의 참여 확대                | 해외 정책동향수집      | 신규 정책사례 수집 수<br>(목표치-5)                    | 법무부 |
|  | 이민연락관 파견 확대 검토                 | 위해외국인 적발건수     | 이민연락관의 국익위해외국인<br>적발건수 (목표치-418건)          | 법무부 |
|  | 해외 이민당국 및 국제기구와 직<br>원교류 확대 검토 | 협정체결 및 직원 파견 수 | 협정체결 (위탁교육 또는 국제<br>기구) (목표치-1(협정체결<br>수)) | 법무부 |

### 3) 건전한 국민 확보를 위한 국적업무 수행

중국동포에 대한 입국문호 확대와 국제결혼 증가 등으로 인하여 우리나라의 국적을 신청하는 외국인이 급격하게 증가하고 있다. 2007년 국적취득 신청자는 총 23,485명으로 2002년 대비 450%가 증가한 상태를 나타내고 있으며, 외국국적의 결혼이민자도 급증하고 있어 혼인귀화 신청자 수도 대폭 증가할 것으로 예상된다. 그러나 관련 심사의 전담 인력 부족과 심사기간의 장기성 등으로 인하여 국적민원 수요에 효과적으로 대처하기 어려운 상황이며, 국사심사절차 개선의 필요성이 증대하고 있다. 이와 더불어 한편으로는 건전한 국민 확보를 위하여 국적민원인에 대한 검증기능 강화도 동시에 모색될 필요가 있으며, 이러한 측면에서 기존 제도의 악용 가능성을 검토하여 개선할 필요성이 제기된다.

이러한 점들을 고려하여 본 영역에서는 아래와 같이 ‘국적업무의 신속성·전문성 확보’, ‘귀화 허가 시 검증기능 강화’ 등 두 가지 범주로 과제가 구성되어 있다. 각 범주별 세부과제의 성과목표와 성과지표를 제시하면 다음과 같다.

〈표 4〉 ‘건전한 국민 확보를 위한 국적업무 수행’ 영역 과제 개요

| 범주                       | 과제명                    | 성과목표             | 성과 지표                             | 담당 기관 |
|--------------------------|------------------------|------------------|-----------------------------------|-------|
| 국적 업무의<br>신속성·전문<br>성 확보 | 국적 관련 시스템 정비           | 연계시스템 구축         | 시스템 연계에 따른 심사 관련<br>자료 축적         | 법무부   |
|                          | 귀화 필기시험 지방사무<br>소 위임   | 귀화심사 대기기간 단축     | 귀화시험 응시자 수<br>(목표치-9,850명)        | 법무부   |
|                          | 귀화 필기시험문제출제<br>전문기관 위탁 | 귀화시험 전문성 제고      | 문제은행 구성<br>(목표치-2,000문제)          | 법무부   |
|                          | 기본소양에 관한 표준교<br>재 발간   | 귀화시험 응시자<br>편의제공 | 표준교재 발간<br>(목표치-언어영역, 기본소양영<br>역) | 법무부   |

|                       |                                               |                      |                          |     |
|-----------------------|-----------------------------------------------|----------------------|--------------------------|-----|
|                       |                                               |                      | 역 2권 발간)                 |     |
| 귀화 허가 시<br>검증기능<br>강화 | 국적취득 심사 강화                                    | 20개 기관지정             | 사회통합프로그램 시범운영<br>결과분석 보고 | 법무부 |
|                       | 영주자격전치주의 도입<br>검토                             | 영주자격 실질화             | 정책간담회 개최                 | 법무부 |
|                       | 귀화적격심사 과정에서<br>검증기능 강화 (본국에서<br>의 범죄경력 여부 심사) | 본국 범죄경력증명서 제출<br>제도화 | 국적업무처리지침 개정              | 법무부 |

## IV. 외국인체류정책 평가체계 분석

### 1. 과제별 문제점 및 성과지표체계 개선방안

#### 1) 외국인 체류질서 확립

##### (1) 불법 체류 감소를 위한 기반구축

본 영역의 과제들은 대부분 제도 구축 및 점진 강화 등에 초점이 맞추어져 있는데, 이러한 현상은 관련 정책의 인프라 구축 단계에서 필수적으로 나타나는 현상으로 볼 수 있다. 따라서 대부분의 지표가 이러한 측면에서 초기 성과지표로서 일정 부분의 기능을 발휘할 수 있을 것으로 판단되나, 향후 외국인 정책 기본 계획에 따라 대부분의 사업들이 일정 기간 동안 지속될 것이라는 점을 고려한다면, 일부 성과지표의 경우 이를 보다 구체화가 필요할 것으로 판단된다.

아울러 상당수의 지표들이 대부분 ‘건수’에 의한 측정방식을 유지하고 있으나, 인프라 구축이라는 측면에서 단기적으로는 이를 유지하되, 수단들의 성과 안정화가 이루어지는 경우 장기적으로 비율 등을 확대 적용할 필요가 있다. 그리고 상당수 과제에 있어서 정책목표-성과목표-성과지표 간의 유기적 연계관계가 원활하게 확보되지 못하고 있는 것으로 판단되며, 특히 성과목표가 사업명과 동일하거나, 사업의 방향성이 나타나지 않고 있는 경우 등에 있어서는 최소한의 조정이 필요할 것으로 판단된다.

본 영역의 과제들에 대해서는 궁극적으로 비자발급 단계에서의 불법체류 예방 정도 및 불법체류자 감소 정도와 연계되는 성과지표 설정이 이루어져야 한다.

이러한 측면에서 볼 때, 관련 과제들의 핵심지표는 ‘신규불법 체류자 유입 감소율’ 되어야 한다. 아울러 각 과제의 성과지표들도 이와 직접적으로 연계되거나, 이를 달성하는데 효과적인 기능을 수행할 수 있는 방향으로 설정되어야 한다.

‘사증면제 협정 일시정지 추진’ 과제의 경우 성과목표가 과제명과 동일하고, 성과지표는 ‘한·방글라데시 사증면제협정 일시정지의 효과 분석’으로 되어 있다. 그러나 성과목표는 보다 구체적으로 사증면제협정 일시정지를 통한 ‘불법체류자 신규발생을 억제(감소)’가 되어야 하며, 아울러 성과지표도 객관적인 측정가능성 측면에서 모호한 점이 있고, 향후 개선가능성이라는 측면에서 기준치의 역할을 수행하기 어려운 측면이 있기 때문에 개선의 필요성이 있다. 따라서 사증면제협정 일시정지의 효과분석을 구체화하여 ‘협정국가 신규 불법체류자 유입 감소율’을 성과지표로서 고려할 필요가 있다.

‘조사·단속 인프라의 연차적 보강’ 과제의 경우 성과목표는 ‘조사·단속 인프라의 구축’으로 설정되어 있고, 성과지표는 ‘보강·교체 필요 장비 실태 파악 보고’로 설정되어 있다. 우선 성과목표의 경우 사업명보다도 범위가 포괄적이라는 점에서 적절하지 않은 측면이 있고, 본 사업이 단속장비의 과학화와 현대화를 추구하고 있다는 점에서 ‘조사·단속 인프라의 고도화’ 등으로 수정하는 것을 고려해볼 필요가 있다. 그리고 ‘보고’는 성과지표의 대표성, 측정가능성 및 개선가능성 등의 측면에서 성과지표로 적절하지 않다는 점에서, 초기에는 단속 장비 보강 건수를 성과지표로 활용하고 장기적으로 장비의 효과(장비 활용도)를 측정할 수 있는 지표를 개발할 필요가 있다.

‘정부부처 간 불법체류정보 공유’ 과제의 경우 ‘프로그램 개발 및 요청기관에 프로그램 설치 완료’가 성과지표로 설정되어 있으나, 프로그램 개발의 목적이 기본적으로 기관들의 광범위한 활용에 있으므로 ‘프로그램 신규 보급 기관 수’로 구체화할 필요가 있다.

〈표 5〉 ‘불법체류 감소를 위한 기반구축’ 관련 세부과제 대체지표 및 핵심지표

| 핵심지표             | 과제명                       | 성과지표(변경전)                               | 대체지표(변경후)       |
|------------------|---------------------------|-----------------------------------------|-----------------|
| ○ 신규불법체류자 유입 감소율 | 비자발급업무 시스템 연계 확대          | 연계율 (완료 공관/ 목표 공관)                      | 유지              |
|                  | 사증면제 협정 일시정지 추진           | 한·방글라데시 사증면제협정 일시정지의 효과 분석              | 신규 불법체류자 유입 감소율 |
|                  | 브로커 등에 대한 기획조사 강화         | 기획조사 실적                                 | 유지              |
|                  | 조사·단속 인프라의 연차적 보강         | 보강·교체 필요 장비 실태 파악 보고                    | 단속 장비 보강 건수     |
|                  | 정부 합동단속 정례화               | 합동단속 실적<br>(전년도실적대비5%상향설정)              | 유지              |
|                  | 불법체류대책 5개년 계획 수립          | 체류외국인대비 불법체류율(불법체류자÷총체류자×100)           | 유지              |
|                  | 정부부처 간 불법체류정보 공유          | 프로그램 개발 및 요청기관에 프로그램 설치 완료              | 프로그램 신규 보급 기관 수 |
|                  | 외국인근로자 고용주에 대한 지도·점검 등 강화 | 외국인고용사업장 계도실적                           | 유지              |
|                  | 고용주에 대한 지도·점검 등 강화        | 사업장 지도점검<br>(점검사업장/외국인 고용사업장)           | 사업장 지도점검률       |
|                  | 불법고용주에 대한 처벌 강화           | 불법고용주 처벌 실적(외국인을 불법 고용하여 통고처분 등 처벌한 실적) | 유지              |

## (2) 외국인 집단거주지 관리 강화

본 영역 과제는 두 가지로 구성되어 있는데, ‘외국인 집단거주지 개발 등 사회 안정화 지원’ 과제의 경우 성과지표가 ‘보조금 사업 완료’로, ‘외국인집단거주지관할행정기관 정례회의 활성화’ 과제의 경우 성과지표가 ‘회의개최실적’으로 되어 있어, 각 과제의 수행이 기본적인 정책목표인 집단거주지역 내 생활환경 개선과 외국인 관리체계 강화에 미치는 영향을 구체적으로 판단하기 어려운 점이 있다. 따라서 성과지표를 보다 구체적으로 설정할 필요성이 제기된다.

본 영역의 과제들에 대해서는 궁극적으로 생활환경 개선 정도 및 외국인 관리체계 개선 정도와 연계되는 성과지표 설정이 이루어져야 한다. 아울러 관련 과제들의 핵심지표도 이와 직접적으로 연계될 수 있는 방향으로 설정되어야 한다.

다만, ‘외국인 집단거주지 개발 등 사회 안정화 지원’ 과제의 경우 성과지표를 ‘보조금 사업 완료’로 설정함으로써 보조금 정도에 따라 성과가 결정될 가능성이 크고, 보조금 사업별로 개별 사업의 내용에 따라 성과를 별도로 측정해야

하는 어려움이 있으며, 아울러 보조금 사업의 다양성으로 인하여 이를 총괄적으로 나타내는 지표를 개발하기에는 무리가 있다. 따라서 ‘외국인 집단거주지 관리 체계 개선 정도’가 핵심지표가 되어야 하며, ‘외국인 집단거주지 개발 등 사회 안정화 지원’ 과제는 장기적으로는 관리과제에서 이를 제외하는 것을 고려할 필요가 있다.

‘외국인집단거주지관할행정기관 정례회의 활성화’ 과제의 경우 성과지표가 ‘집단거주지 관할 행정기관 회의 개최 실적(회의개최 총 건수)’으로 되어 있으나, 회의 개최 실적, 즉 회의개최 건수만으로 정책목표인 ‘외국인 관리체계 강화’를 적절하게 보여줄 수 없다는 점에서, 성과지표의 대표성 측면에서 심각한 문제점이 나타날 수 있다. 따라서 보다 실질적인 지표의 설정이 필요하며, 과제의 수행 목적이 외국인 관리체계 개선이라는 점에서 과도기적인 지표이기는 하나, ‘개선사항 발굴 건수’와 ‘개선사항 시행건수’를 초기 성과지표로 고려해 볼 필요가 있다.

〈표 6〉 ‘외국인 집단거주지 관리 강화’ 관련 세부과제 대체지표 및 핵심지표

| 핵심지표                                    | 과제명                                             | 성과지표(변경전)                          | 대체지표(변경후)                 |
|-----------------------------------------|-------------------------------------------------|------------------------------------|---------------------------|
| ○ 외국인 집단거주지 관리체계 개선 정도(개선사항 발굴건수, 시행건수) | 외국인 집단거주지 개발 등 사회 안정화 지원 (외국인주민 집단거주지역 생활안정 지원) | 국고보조금 대상사업(25개) 추진완료               | 제외                        |
|                                         | 외국인집단거주지관할행정기관 정례회의 활성화                         | 집단거주지 관할 행정기관 회의 개최 실적 (회의개최 총 건수) | -개선사항 발굴 건수<br>-개선사항 시행건수 |

### (3) 합법체류 외국인의 체계적 관리

본 영역의 과제들에 대해서는 궁극적으로 ‘일탈행위 가능성이 높은 자의 체류관리 강화’와 연계되는 성과지표 설정이 이루어져야 한다. 이러한 측면에서 본 영역 관련 과제들의 핵심지표는 ‘예술흡행자격자 불법 체류율’ 및 ‘유학생 불법 체류율’이 되어야 한다.

‘예술·흡행자격 소지자 관리 강화’ 과제의 경우 목표와 직결되는 불법체류율을 성과지표로 활용하고 있다는 점에서 유지하는 것이 바람직하나, ‘유학생·어학연수생 체계적 체류 관리’ 과제의 경우 인증기준 마련 고시만으로는 관리의 성과를 파악하기 어렵다는 점에서 보다 직접적인 지표 설정이 필요하다. 이러한 측면에서 초기에는 ‘인증기준 적용대학 수’를 성과지표로 활용하되, 향후 ‘인증기준

적용대학 비율(적용대학 수/총 대학 수)’ 활용을 고려할 필요가 있다.

〈표 7〉 ‘합법체류 외국인의 체계적 관리’ 관련 대체지표 및 핵심지표

| 핵심지표                                | 과제명                 | 성과지표(변경전)                | 대체지표(변경후)                                       |
|-------------------------------------|---------------------|--------------------------|-------------------------------------------------|
| ○ 예술·홍행자·자격자 불법 체류율<br>○ 유학생 불법 체류율 | 예술·홍행자·자격자 관리 강화    | -예술·홍행자·자격자 불법 체류율       | 유지                                              |
|                                     | 유학생·어학연수생 체계적 체류 관리 | -유학생 관리 우수대학 인증 기준 마련 고시 | -인증기준 적용대학 수(단기)<br>-인증기준 적용대학 비율(적용대학수/ 총 대학수) |

## 2) 국가안보 차원의 국경 및 외국인 정보관리

### (1) 신속하고 빈틈없는 국경 및 위협 외국인 관리

본 영역의 경우 상당 수 과제의 성과지표가 제도 또는 시스템의 도입 검토로 설정되어 있어 성과관리지표로 활용하기 어려운 측면이 있으며, 일부 과제의 경우에는 정책목표-성과목표-성과지표 간의 유기적 연계관계가 원활하게 확보되지 못하고 있어 개선이 필요할 것으로 판단된다.

본 영역의 과제들에 대해서는 궁극적으로 ‘총체적 외국인 관리능력 강화’와 연계되는 성과지표 설정이 이루어져야 한다. 이러한 측면에서 관련 과제들의 핵심지표는 외국인 관리능력 강화를 보여줄 수 있는 다양한 시스템의 활용도가 되어야 한다.

그러나 ‘전자여행허가제도 도입 검토’ 과제의 경우 성과지표가 ‘환경분석 실시’로 설정되어 있고, ‘전자외국인등록증 발급 검토’ 과제의 경우 성과지표가 ‘업무효율성 증진방안 마련’으로 설정되어 있는 등 이 두 과제의 경우 성과지표가 구체적으로 구성되지 못하고 있어 측정가능성 및 개선가능성 측면에서 심각한 문제점을 나타내고 있다. 그리고 ‘외국인 지문정보 등 수집 및 활용 추진’ 과제의 경우에도 성과지표가 출입구관리법 개정안 국회 제출로 되어 있어 성과와의 직접적인 연계성이 미흡하다는 점에서 관리과제로서는 부적합한 측면이 있다. 특히 이 세 과제의 경우에는 제도 추진이 확정되기 이전의 사전단계 과업이라는 공통성을 갖는다는 점에서, 지속적으로 추진하되 제도 도입이 확정된 이후 관리과제에 포함시키는 것이 바람직할 것으로 판단된다.

그리고 ‘통합정보 분석체계 구축 등 검토’ 과제의 경우 사업 내용이 시스템 구축이라는 점에서 성과목표를 사업명과 차별화하여 ‘외국인 신원정보 통합분석 체계 활용성 제고’로 수정하는 것을 고려해볼 필요가 있고, 성과지표도 현재 시범기관에 대한 시스템 구축이 이루어지고 있다는 점과 향후 동 사업의 지속적인 성과관리가 필요하다는 점을 고려하여 ‘시범 적용기관 수’ 또는 ‘적용기관 수’로 성과지표를 구체화하는 방안에 대한 고려가 필요하다.

‘외국인 신분증 진위확인 서비스 도입 검토’ 과제의 경우 ‘외국인신분증 진위확인시스템 구축’이 성과지표로 설정되어 있으나, 2008년 DB자료 정비를 거쳐 2009년 시스템 구축과 시범운영이 예정되어 있다는 점에서 측정가능성과 개선가능성을 고려하여 시스템 활용도(조회수)를 성과지표로 고려할 필요가 있다.

〈표 8〉 ‘신속하고 빈틈없는 국경 및 위험 외국인 관리’ 관련  
세부과제 대체지표 및 핵심지표

| 핵심지표                                                                                      | 과제명                                  | 성과지표(변경전)                                | 대체지표(변경후)        |
|-------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------|------------------------------------------|------------------|
| ○ 관련 시스템 활용도<br><br>- 자동출입국심사시스템 활용도<br><br>- 외국인 신원정보시스템 활용도<br><br>- 외국인신분증 진위확인시스템 활용도 | 자동출입국심사제도 도입(자동출입국심사시스템 설치 확대 및 활성화) | 자동출입국심사대 이용률<br>(자동출입국심사이용건수/전체 국민출입국건수) | 유지               |
|                                                                                           | 전자여행허가제도 도입 검토 (입국 사전승객 정보처리시스템 확대)  | 입국 사전승객정보처리시스템 도입을 위한 출입국심사 환경 분석 실시     | 제외               |
|                                                                                           | 외국인 지문정보 등 수집 및 활용 추진 (지문채취제 도입)     | 출입국관리법 개정안 국회 제출                         | 제외               |
|                                                                                           | 통합정보 분석체계 구축 등 검토 (외국인 신원정보 표준화 1차)  | 외국인 신원정보시스템 구축                           | (시범)적용기관 수       |
|                                                                                           | 전자외국인등록증 발급 검토                       | 전자외국인등록증 보급을 통한 업무효율성 증진방안 마련            | 제외               |
|                                                                                           | 외국인 신분증 진위확인 서비스 도입 검토               | 외국인신분증 진위확인시스템 구축                        | 시스템 활용도<br>(조회수) |

## (2) 국경관리 분야의 국제협력 강화

본 영역의 경우 일부 과제의 성과지표가 제도 도입 검토 또는 분석 보고로 설정되어 있어 성과관리지표로 활용하기 어려운 측면이 있으며, 또한 정책목표-성과목표-성과지표 간의 유기적 연계관계가 원활하게 확보되지 못하고 있는 과제도 나타나고 있어 개선이 필요할 것으로 판단된다.

본 영역의 과제들에 대해서는 궁극적으로 ‘국가 간 협력체계 구축 강화’와 연계되는 성과지표 설정이 이루어져야 한다. 이러한 측면에서 관련 과제들의 핵심지표도 장기적으로 협력강화를 보여줄 수 있는 방향으로 설정되어야 하나, 본 영역 과제의 경우 비교적 정책수행의 초기단계라는 점을 고려하여 단기적으로 국가 간 협력체계의 구축 강화를 보여줄 수 있는 협력체계 구축 건수 또는 인적·물적 교류 건수 등을 핵심지표로 설정할 필요가 있다.

‘인터폴 도난·분실여권정보 연계 활용’ 과제의 경우 ‘도난·분실여권정보 연계 활용 효용성 분석 보고’가 성과지표로 설정되어 있으나, 2008년 관련기관 협의와 더불어 관련 DB 연계가 이루어졌고 2009년 프로그램 개발 및 시범운영 및 확대 시행이 예정되어 있다는 점에서 측정가능성과 개선가능성을 고려하여 시스템 활용도(활용 공항만 수)를 성과지표로 고려할 필요가 있다.

‘RMAS 가입 추진’과제의 경우 ‘RMAS 가입에 따른 구축 효용성 검토’가 성과지표로 설정되어 있어 측정가능성 및 개선가능성 측면에서 문제점을 노출하고 있으며, 아울러 아직 정책시행 이전단계라는 점에서 본 과제는 성과를 측정하는 관리과제로서의 성격이 미흡한 것으로 판단된다.

‘이민분야 국제회의 참여 확대’ 과제의 경우 기본적으로 ‘신규 정책사례 수집 수’를 성과지표로 설정한 것은 바람직하나, 보다 실질적인 성과 측정이라는 측면을 고려하여 수집 사례 중 정책으로 변환된 수를 성과지표로 추가하는 것을 고려해 볼 필요가 있다.

〈표 9〉 ‘국경관리 분야의 국제협력 강화’ 관련 세부과제 대체지표 및 핵심지표

| 핵심지표                                                          | 과제명                        | 성과지표(변경전)                 | 대체지표(변경후)                              |
|---------------------------------------------------------------|----------------------------|---------------------------|----------------------------------------|
| ○ 국가간 MOU<br>구축 건수<br><br>○ 국제기구, 해<br>외 당국 과의<br>직원교류 건<br>수 | 인터폴 도난·분실여권정보 연계 활용        | 도난·분실여권정보 연계 활용 효용성 분석 보고 | 시스템 활용 (활용 공항만 수)                      |
|                                                               | RMAS 가입 추진                 | RMAS 가입에 따른 구축 효용성 검토     | 제외                                     |
|                                                               | 이민당국 간 고위급 회의 확대           | 신규 MOU 체결 수               | 유지                                     |
|                                                               | 이민분야 국제회의 참여 확대            | 신규 정책사례 수집 수              | -신규 정책사례 수집 수<br>-정책변환율(채택 정책수/수집사례 수) |
|                                                               | 이민연락관 파견 확대 검토             | 이민연락관의 국익위해외국인 적발건수       | 유지                                     |
|                                                               | 해외 이민당국 및 국제기구와 직원교류 확대 검토 | 협정체결 (위탁교육 또는 국제기구)       | 유지                                     |

## 3) 건전한 국민확보를 위한 국적업무 수행

## (1) 국적업무의 신속성·전문성 확보

본 영역의 경우 일부 과제의 성과지표가 사업 수행의 사전 단계의 활동으로 설정되어 있어 성과관리지표로 활용하기 어려운 측면이 있다는 점에서 개선을 요한다.

본 영역의 과제들에 대해서는 궁극적으로 ‘국적 업무의 신속성·전문성 확보’와 연계되는 성과지표 설정이 이루어져야 하며, 이러한 측면에서 관련 과제들의 핵심지표는 기본적으로 국적 업무의 신속성 제고 및 전문성 강화를 보여줄 수 있어야 한다. 그러나 전문성 관련 지표는 측정이 용이하지 않다는 점에서 본 영역의 지표는 지표의 측정가능성을 고려하여 국적심사 처리기간 단축률, 귀화 필기시험 대기기간 단축률 등의 국적 업무의 신속성 제고를 보여줄 수 있는 지표로 설정될 필요가 있다.

‘국적 관련 시스템 정비’ 과제의 경우 ‘시스템 연계에 따른 심사 관련자료 추적’이 성과지표로 설정되어 있으나, 2008년 유관기관과 시스템 연계가 완료되었으며, 성과지표를 보다 직접적으로 시스템 연계에 따른 국적심사 처리기간 단축률로 설정할 필요가 있다.

‘귀화 필기시험 지방사무소 위임’과제의 경우 ‘귀화시험 응시자 수’를 성과지표로 설정하고 있는데, 이것은 시험의 지방사무소 실시에 따른 응시인원 확대를 측정하고 있다는 점에서 일응 타당성이 있으나, 본 과제가 국적업무의 신속을 기본적인 정책목표로 하고 있다는 점에서 보다 직접적으로 ‘귀화 필기시험 대기기간 단축률’을 성과지표로 설정하는 것을 고려해 볼 필요가 있다.

〈표 10〉 ‘국적 업무의 신속성·전문성 확보’ 관련 세부과제 대체지표 및 핵심지표

| 핵심지표                                      | 과제명                  | 성과지표(변경전)             | 대체지표(변경후)        |
|-------------------------------------------|----------------------|-----------------------|------------------|
| ○ 국적심사 처리기간 단축률<br><br>○ 귀화 필기시험 대기기간 단축률 | 국적 관련 시스템 정비         | 시스템 연계에 따른 심사 관련자료 추적 | 국적심사 처리기간 단축률    |
|                                           | 귀화 필기시험 지방사무소 위임     | 귀화시험 응시자 수            | 귀화 필기시험 대기기간 단축률 |
|                                           | 귀화 필기시험문제출제 전문기관에 위탁 | 문제은행 구성               | 유지               |
|                                           | 기본소양에 관한 표준교재 발간     | 표준교재 발간               | 유지               |

## (2) 귀화 허가 시 검증기능 강화

본 영역의 경우 대부분 과제의 성과지표가 사업 수행성과와의 연계성이 미흡하여 성과관리지표로 활용하기 어려운 측면이 있다는 점에서 개선을 요한다.

본 영역의 과제들에 대해서는 궁극적으로 ‘귀화 허가 관련 검증기능의 강화’와 연계되는 성과지표 설정이 이루어져야 한다. 이러한 측면에서 관련 과제들의 핵심지표는 기본적으로 귀화 허가 업무 관련 검증 기능의 강화를 보여줄 수 있어야 한다. 따라서 핵심지표로서 단기적으로 관련 검증기능의 강화를 통한 성과를 직접적으로 보여줄 수 있는 귀화적격심사 탈락률도 고려할 수 있으나, 다양한 과제 이외 요인의 영향이 있을 수 있다는 점에서 단기적으로 검증절차 개선 정도(건수)를 핵심지표로 설정할 수 있다.

그러나 ‘영주자격전치주의 도입 검토’ 과제의 경우 2008년 이후 지속적으로 제도 도입 노력이 이루어지고 있으나, 성과지표가 ‘정책간담회 개최’로 설정되어 있어 과제추진의 실질적 성과와의 연계성이 매우 미흡한 것으로 판단된다. 아울러 본 과제는 제도 도입 이전의 활동 단계의 과제로서 성과를 측정하는 관리과제로서의 성격이 미흡한 것으로 판단되며, 향후 제도 도입 이후 제도 운영의 성과를 판단하는 지표를 개발할 필요가 있다.

‘국적취득 심사 강화’ 과제의 경우 ‘사회통합프로그램 시범운영 결과분석 보고’가 성과지표로 설정되어 있으나, 2008년 준비기간을 거쳐 사회통합프로그램 이수제가 20개 기관을 대상으로 시범 실시되고 있다는 점에서 향후 측정가능성과 개선가능성을 고려하여 보다 구체적인 성과지표를 고려할 필요가 있다. 그러나 근본적으로는 본 과제의 기본 취지가 귀화제도의 악용가능성을 예방하고 보다 건전한 국민을 확보하기 위한 것이라는 점에서, 사회통합프로그램의 운영은 과제의 근본 취지와 직접적인 연관성은 다소 미흡하며, 오히려 이민자의 사회적응지원 영역과 보다 밀접한 관련을 갖는 것으로 판단된다. 따라서 본 영역에서는 이 과제를 제외하고 귀화허가 시 검증강화를 유도할 수 있는 보다 직접적인 별도의 과제를 개발할 필요가 있다.

‘귀화적격심사 과정에서 검증기능 강화’ 과제의 경우 ‘국적업무처리지침 개정’을 성과지표로 설정하고 있는데, 이것은 관련 과제의 일부 내용인 ‘범죄경력 증명서 제출 제도화’를 지침개정을 의미하는 것으로서 상대적으로 대표성이 다소

미흡하고, ‘범죄경력증명서 제출 제도화’ 이외 노력의 반영 정도를 판단하기 어려운 측면이 있다. 따라서 지표로서 검증기능 강화를 통한 성과 측정과의 연계성이 다소 미흡하다는 점에서 재고의 여지가 있다. 궁극적으로 보다 직접적으로 ‘귀화적격심사 탈락률’을 성과지표로 고려해 볼 만하나, 이것은 여러 가지 다양한 요소의 영향을 받을 수 있다는 점에서 단기적으로 검증절차 개선 정도(건수)를 성과지표로 활용할 필요가 있다.

〈표 11〉 귀화 허가 시 검증기능 강화 관련 세부과제 대체지표 및 핵심지표

| 핵심지표                 | 과제명                                   | 성과지표(변경전)              | 대체지표(변경후)         |
|----------------------|---------------------------------------|------------------------|-------------------|
| ○ 귀화적격 심사 개선 정도 (건수) | 국적취득 심사 강화                            | -사회통합프로그램 시범운영 결과분석 보고 | -제외               |
|                      | 영주자격전치주의 도입 검토                        | -정책간담회 개최              | -제외               |
|                      | 귀화적격심사 과정에서 검증기능 강화(본국에서의 범죄경력 여부 심사) | -국적업무처리지침 개정           | -귀화적격심사 개선 정도(건수) |

## 2. 요약 및 대표지표 도출

### 1) 핵심지표 도출

지금까지 ‘질서 있는 이민행정 구현’ 영역의 사업 현황과 현행 성과목표 및 성과지표를 고찰하고, 정책목표와 과제-성과목표-성과지표의 연계성이라는 측면에서 문제점과 개선방향을 도출하였다.

‘질서 있는 이민행정 구현’ 영역의 과제들은 기본적으로 전반적인 인프라 구축의 측면에서 과제 내용이 설계되어 있으며, 따라서 성과지표도 주로 성과(outcome)보다는 단순한 집행 결과(output)를 나타내는 경향이 나타나고 있다.

이러한 현상은 관련 정책의 인프라 부족이라는 우리나라의 현실을 반영하는 것이기도 하나, 그럼에도 불구하고 사업들이 일정기간 계속될 것이라는 점을 고려하여 성과(outcome) 단계로 성과지표를 고양시키기 위한 지속적인 노력이 요구된다고 할 수 있다.

아울러 정부 입장에서는 지속적으로 추진해야 할 사업임에도 불구하고, 성과

를 구체적으로 관리해야 하는 관리과제로서는 적합하지 않은 과제들도 나타나고 있다. ‘외국인 집단거주지 개발 등 사회 안정화 지원’ 과제, ‘전자여행허가제도 도입 검토’ 과제, ‘외국인 지문정보 등 수집 및 활용 추진’ 과제, ‘전자외국인등록증 발급 검토’ 과제, ‘RMAS 가입 추진’ 과제, ‘영주자격전치주의 도입 검토’ 과제 등이 그 예이다, 이러한 과제들에 대해서는 관리과제에서 제외하거나 또는 제도의 도입 이후 관리과제로 편입시키는 대안을 고려할 필요가 있다.

특히 앞에서는 기본적으로 과제별 영역의 정책목표와 지표가 갖추어야 할 요소를 고려하여 제1차 외국인정책 기본계획에 따른 2009년도 사업계획의 성과지표를 고찰하였는데, 그 결과 아래 <표 12>와 같은 영역별 핵심지표를 도출하였다.

다만, 아래의 지표들은 인프라 구축에 중점을 두고 있는 관련 정책의 초기 단계를 고려하여 설정된 지표들이라는 점에서 향후, 사업의 개선 정도를 고려하여 보다 장기적인 관점에서의 성과지표로 대체해 나갈 필요가 있다.

## 2) 대표지표 도출

위에서 본 바와 같이 ‘질서 있는 이민행정 구현’ 영역과 관련하여 총 3개 영역, 7개 범주, 33개 과제를 분석하여 핵심지표를 설정하였다. 핵심지표는 ‘외국인 체류질서 확립’ 영역에서 4개, ‘국가안보 차원의 국경관리 및 외국인 정보 관리’ 영역에서 5개, ‘건전한 국민확보를 위한 국적업무 수행’ 영역에서 3개 등 총 12개이다.

대표지표는 각 영역의 핵심지표들을 모두 포괄하는 것이 이상적이나, 각 영역들의 과제 내용들이 다소 상이하다는 점에서 선정의 어려움이 있으며, 따라서 기본적으로 핵심지표들을 포괄하는 지표를 설정하되, 이것이 어려울 경우에는 각 영역의 핵심지표 중 상대적으로 대표성, 또는 객관성이 높은 지표를 대표지표로 설정할 필요가 있다.

이러한 사항들을 고려하여 중범위 수준의 대표지표를 도출하면 다음과 같다.

먼저 ‘외국인 체류질서 확립’ 영역의 경우 핵심지표들은 전술한 바와 같이 신규불법 체류자 유입 감소율, 외국인 집단거주지 관리체계 개선 정도, 예술홍행자 격자 불법 체류율, 유학생 불법 체류율 등으로서 이러한 지표들은 기본적으로 국가 전체의 불법체류율을 감소시키기 위하여 체류 각 단계별 또는 영역별로 이루

어지는 활동들을 측정하기 위한 지표라고 할 수 있다. 따라서 ‘외국인 체류질서 확립’ 영역의 대표지표는 ‘불법체류율’로 설정하는 것이 타당하다.

‘국가안보 차원의 국경관리 및 외국인 정보’ 영역은 ‘외국인 체류질서 확립’ 영역을 관련 시스템 정비와 국제협력의 차원에서 지원하는 영역의 과제들로 구성되어 있다고 할 수 있다. 이 영역의 핵심지표들은 다양한 관련 시스템(자동출입국심사시스템, 외국인 신원정보시스템, 외국인신분증 진위확인시스템)의 활용도와 국제협력 관련 교류건수(국가 간 MOU 구축 건수, 국제기구/해외당국과의 직원교류 건수)로 구성되어 있는데, 이 지표들은 영역이 다소 상이한 활동들을 대표하는 것이므로 이를 포괄하는 대표지표를 설정하기에는 어려움이 있다. 따라서 핵심지표 들 중 상대적으로 대표성과 객관성을 갖는 지표를 추출하는 것이 필요하다. 이러한 관점에서 볼 때, 국제협력 관련 교류건수는 교류건수와 실질적 성과의 연계관계를 명확히 파악하기 어렵다는 점에서 한계가 있으며, 외국인 신원정보시스템, 외국인신분증 진위확인시스템의 활용도의 경우에도 성과지표가 초기 단계로서, 적용기관 수, 조회수 등으로 되어 있어 대표지표로 활용하기에는 무리가 있다. 따라서 관련 노력의 진척도를 보다 객관적으로 측정할 수 있고, 성과와의 연계관계를 간접적으로 추론할 수 있는 ‘자동출입국심사시스템 활용도(이용률)’를 ‘국가안보 차원의 국경관리 및 외국인 정보 관리’ 영역의 대표지표로 활용할 필요가 있다.

그리고 ‘건전한 국민확보를 위한 국적업무 수행’ 영역은 국적업무의 효율성과 전문성을 강화하기 위한 과제들로 구성되어 있다는 점에서 앞의 두 영역과는 연계관계가 다소 적다고 할 수 있다. 이 영역의 핵심지표는 국적심사 처리기간 단축률, 귀화 필기시험 대기기간 단축률, 귀화적격심사 개선 정도 등으로 구성되어 있는데, 이 지표들도 신속성과 검증 강화 등과 같이 영역이 다소 상이한 활동들을 대표하는 것이므로 이를 포괄하는 대표지표를 설정하기에는 어려움이 있다. 따라서 핵심지표 들 중 상대적으로 대표성과 객관성을 갖는 지표를 추출하는 것이 필요한데, 관련 영역 중 현재 우리나라에서 가장 심각하게 문제가 되고 있는 국적 취득 적체 문제와 관련하여 ‘국적심사 처리기간 단축률’을 ‘건전한 국민확보를 위한 국적업무 수행’ 영역의 대표지표로 활용하는 것이 타당하다고 생각된다.

이상의 내용을 요약하여 제시하면 다음과 같다.

〈표 12〉 외국인체류 관리정책 대표지표 및 핵심지표

| 영역                        | 대표지표                | 범주                       | 핵심지표                                                                                           | 과제수 |
|---------------------------|---------------------|--------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 외국인 체류질서 확립               | 불법체류율               | 불법 체류 감소를 위한 기반 구축       | - 신규불법 체류자 유입 감소율                                                                              | 10  |
|                           |                     | 외국인 집단거주지 관리 강화          | - 외국인 집단거주지 관리체계 개선 정도<br>(개선사항 발굴건수, 시행건수)                                                    | 2   |
|                           |                     | 합법체류 외국인의 체계적 관리         | - 예술활동자격을 불법 체류율<br>- 유학생 불법 체류율                                                               | 2   |
| 국가안보 차원의 국경관리 및 외국인 정보 관리 | 자동출입국심사시스템 활용도(이용률) | 신속하고 빈틈없는 국경 및 위험 외국인 관리 | ○ 관련시스템 활용도<br>- 자동출입국심사시스템 활용도(이용률)<br>- 외국인 신원정보시스템 활용도(적용기관 수)<br>- 외국인신분증 진위확인시스템 활용도(조회수) | 6   |
|                           |                     | 국경관리 분야의 국제협력 강화         | - 국가 간 MOU 구축 건수<br>- 국제기구/해외당국과의 직원교류 건수                                                      | 6   |
| 건전한 국민확보를 위한 국적업무 수행      | 국적심사 처리기간 단축률       | 국적 업무의 신속성·전문성 확보        | - 국적심사 처리기간 단축률<br>- 귀화 필기시험 대기기간 단축률                                                          | 4   |
|                           |                     | 귀화 허가 시 검증기능 강화          | - 귀화적격심사 개선 정도(건수)                                                                             | 3   |

## V. 맺음말

본 연구에서는 외국인정책 중 비교적 독립적 성격이 강하고 법무부라는 단일 부처 중심으로 운영되고 있는 외국인체류 관리정책의 종합적 성과관리 체계를 구축하기 위해 기본적으로 필요한 성과관리 지표들을 중점적으로 논의하였다. 크게 3개 중점과제 영역이 설정되어 있고, 이러한 영역 내에서 법무부를 중심으로 중앙행정부처가 수행하는 과제도 33개에 이르고 있으며, 내용도 법제도부터 시설 개선까지 다양한 과제들이 정의되고 있다. 외국인 관련 정책이 개방화 시대의 중요한 정책과제이기 때문에 사업 영역이 매우 포괄적이고 종합적인 성격을 갖는 것은 당연하나, 한편으로는 이러한 다수의 성과지표 존재가 궁극적으로 외국인정책의 통합적인 성과를 도출해내는데 효과적이지 못할 수 있으며, 성과지표들도 실질적인 성과를 파악하기에는 많은 한계를 갖기 있다는 점은 문제점으로 지적될 수 있다. 따라서 기본적으로 성과지표의 방향 설정이 이루어질 필요가 있다.

우선 각 사업별로 사업의 효과를 보다 직접적으로 측정할 수 있는 성과지표 개발이 필요하다. 현재 외국인정책 기본계획에 입각한 2009년도 중앙부처 시행계획에 의하면, 설정되어 있는 성과지표들이 대부분 관련 활동 수행건수 등으로 설정되어 있다. 이러한 현상은 기본적으로 관련 정책의 입안 및 집행이 비교적 최근에 이루어진 것에 기인한 것으로 판단되나, 이러한 지표들은 실질적인 성과를 파악하기에는 적지 않은 한계를 가진다는 점에서 가능할 경우 비율 등 보다 실질적인 성과를 파악할 수 있는 지표 개발을 고려할 필요가 있다. 그리고 ‘구축 여부’, ‘개선 여부’, ‘시행 여부’ 등 목표달성도를 가·부로 판단하는 지표도 활동의 질을 판단하기 어렵다는 점에서 가능한 한 지양할 필요가 있으며, 같은 맥락에서 제도 시행을 위한 사전절차(검토, 보고 등)도 성과지표로서는 적절하지 못하므로 개선이 요구된다. 아울러 법령 개정 등을 성과지표로 설정하는 것도 성과 파악에 어려움이 있을 뿐만 아니라 환경적 요인의 직접적인 영향을 받는다는 점에서 성과지표로는 부적절한 측면이 있는 것으로 판단된다.

본 연구는 최근 수요가 급증하고 있는 새로운 정책 분야의 평가체계 개선이라는 측면에서 외국인체류 관리정책 사업들의 성과목표와 성과지표를 검토하고, 개선방안과 더불어 핵심지표 및 대표지표의 설정을 논의하였다. 그러나 본 연구는 전술한 바와 같이 아직 평가체계가 정밀하게 정립되지 않은 분야라는 점을 고려하여 기본적으로 행정서비스 지향 평가접근법에 입각하여 성과지표의 일차적인 개선에 초점을 맞추었으며, 고객, 기관역량 등 보다 다양한 관점을 지표로 반영하지 못하고 있는 한계를 내포하고 있다. 아울러 평가주체, 평가대상사업 등 전반적인 평가시스템 정립의 주요 요소들에 대한 접근이 이루어지지 못한 점도 본 연구의 근본적인 한계라고 할 수 있다. 다만, 본 연구는 아직 총괄적인 정책 평가체계가 확립되지 않은 상황에서 과도기적으로 전반적인 관련 정책의 성과를 개괄할 수 있는 대표지표와 핵심지표를 도출하고, 아울러 구체적인 사업의 성과를 보다 충실하게 보여줄 수 있는 성과지표의 도출을 시도하고 있다는 점에서 의의를 갖는다고 할 수 있다. 향후 외국인체류 관리정책 분야의 사업 추진단계를 고려하여 보다 근본적인 평가체계 정립에 관한 연구가 이루어질 것을 기대한다.

## 참고문헌

- 김현구. (2003). 정부업무 기관평가의 이론적 논거. 「한국행정학보」 37(4)
- 외국인정책위원회. (2009). 「2009년도 중앙부처 시행계획」
- 류정아. (2009). 「다문화지표 개발연구」. 한국문화관광연구원.
- 박광덕. (2002). 사회복지정책의 평가지표체계에 관한 연구. 「한국토지행정학회보」 9(2)
- 신영진. (2005). 한국의 전자정부평가의 지표체계 정비 및 개선방안. 「한국지역정보 화학회지」 8(2)
- 오철호. (2008). 정보화 자체평가지표의 보완에 대한 논의: 시도 행정정보화사업의 평가모형을 중심으로. 「한국지역정보화학회지」 11(1)
- 원숙연·박진경. (2009). 다문화사회와 외국인정책에 대한 정향성 분석: 중앙정부 공무원의 인식을 중심으로. 「행정논총」 47(3)
- 이우원·김중화·조준서. (2008). BSC를 이용한 정부 및 공공기관의 성과관리 구축에 대한 사례 연구. 「Information Systems Review」 10(2)
- 이윤석·김지희. (2004). 참여정부의 정부업무평가체계 구축방향에 관한 연구. 「한국 정책학회보」 13(1)
- 이정언. (2007). 불법체류 외국인 근로자 정책 ; 독일의 외국인 근로자 고용정책. 「국제노동브리프」 5(8)
- 정정길. (2004). 「정책학원론」 대명사
- 제갈돈·김주환·김홍률·이윤식. (2006). 성과관리를 위한 우리나라 평가지표체계의 개선방안에 관한 연구. 「한국거버넌스학회보」 13(2)
- Daft, Richard L. (2001). *Organization Theory and Design(7th ed)*. South-Western.
- Smith, M. F. (1989). *Evaluability Assessment: A Practical Approach*. Boston. Kluwer Academic Publishers.
- Vendung, Evert (1997). *Public Policy and Program Evaluation*. London: Transaction Publishers.
- Wholy, Joseph S. & Hatry P. (1992). The Case for Performance Monitoring. *Public Administration Review*. 52(6)